

На правах рукописи

**Гулина Вера Васильевна**

**ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань 2013

Работа выполнена в ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова» на кафедре конституционного и муниципального права.

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор,  
**Малый Александр Федорович**

**Официальные оппоненты:** **Тимофеев Николай Семенович,**  
доктор юридических наук, профессор  
кафедры конституционного и  
муниципального права ФГОУ ВПО  
«Московский государственный университет  
имени М.В. Ломоносова».

**Колесников Евгений Викторович,**  
доктор юридических наук, профессор  
кафедры конституционного и  
международного права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия»

**Ведущая организация:** **ФГБОУ ВПО Саратовский  
государственный университет  
имени Н.Г. Чернышевского**

Защита диссертации состоится «27» сентября 2013 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.kpfu.ru>

Автореферат разослан «\_\_» августа 2013 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Закрепив местное самоуправление в качестве основы конституционного строя и формы народовластия, Конституция Российской Федерации заложила основу для формирования в России механизма демократического государства, обеспечивающего участие населения в осуществлении публичной власти. Как конституционный институт местное самоуправление осуществляет строго определенные функции в системе публичного властвования, выступает в качестве интегрирующего фактора, объединяя все взаимодействия субъектов муниципальных отношений. Интегративные процессы способствуют обеспечению устойчивости и стабильности местного самоуправления в целом и реализации им конституционно заданных целей. Поэтому одной из основных задач института местного самоуправления является объединение населения для реализации права самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения с целью удовлетворения основных жизненных потребностей.

Поскольку местное самоуправление до сих пор находится в процессе реформирования, что, безусловно, отражается на недостаточной устойчивости и стабильности отношений, происходящих на нижнем уровне публичного властвования, важно оценить предназначение местного самоуправления как конституционного института, исследовать его функции, а также проанализировать возможности повышения эффективности их реализации.

Вопрос о функциях института местного самоуправления имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Функциональный анализ, являясь одним из основных методов научного исследования общественных явлений, позволяет познать их содержание и сущность. Понимание сущности местного самоуправления является важной составляющей в определении его места в сложно организованной структуре общества. Функции системы проявляются через функции ее органов, поэтому выявление состава основополагающих

функций института местного самоуправления служит концептуальной основой для определения функций органов местного самоуправления.

Исследование функций института местного самоуправления требует общетеоретических обобщений и выявления закономерностей, присущих данному институту, что, в свою очередь, позволит определить общую направленность проводимой реформы местного самоуправления и приоритеты развития, а также оценить соответствие существующих правовых и материально-организационных основ местного самоуправления потребностям социума.

В науке российского права функции местного самоуправления как конституционного института не являлись предметом специального комплексного исследования. В связи с этим отсутствуют понятие, классификация, содержание функций местного самоуправления как конституционного института. В литературе, как правило, не разграничиваются функции института местного самоуправления и функции его органов. Данные положения и обуславливают актуальность диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** В общетеоретическом плане проблема функций была исследована в ряде монографических работ, освещалась в учебных и практических изданиях (Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, И.И. Овчинников, Ю.А. Тихомиров и др.), но в значительной их части вопросы функционирования системы местного самоуправления затрагивались попутно при освещении других проблем. Различным направлениям деятельности местных Советов народных депутатов посвящены труды Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, О.Е. Кутафина, К.Ф. Шеремета и др. Проблемы осуществления экономической деятельности местного самоуправления, отдельных ее видов и форм получили отражение в трудах российских ученых и практиков дореволюционного (А. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, М.И. Свешников и др.), а также современного периодов (А.А. Джагаряна, Н.Л. Пешина, Н.С. Тимофеева, Т.Ф. Ящук и др.). Исследованию экономической функции местного самоуправления посвящены

диссертационные исследования, в частности С.В. Корсаковой, Ю.Г. Лежиковой. К проблемам экологической функции органов местного самоуправления обращены исследования А.П. Алексеева, А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.И. Васильевой, К.Ю. Елисеева и др. Различные иные аспекты функционирования местного самоуправления исследовались в работах П.А. Астафичева, И.В. Выдрина, А.Н. Кокотова, А.Ф. Малого, С.Г. Соловьева, Е.Б. Султанова, В.И. Фадеева и др.

Развитию демократии на уровне местного самоуправления посвящены работы дореволюционных авторов: И.А. Ильина, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, А.С. Яценко, а также современных – С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, А.Н. Дементьева, В.В. Комаровой, А.И. Лукьянова, Л.А. Нудненко, В.Н. Руденко, С.С. Сергеева и др. В процессе изучения позитивного опыта, накопленного в ходе формирования демократических институтов в зарубежных государствах, использовались труды зарубежных ученых, среди которых Ж. Ведель, Г.В.Ф. Гегель, С.М. Липсет, К. Маркс, Ж.Ж. Руссо, А. Токвиль. Проблемы децентрализации отражены в работах С.А. Авакьяна, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, А.Н. Дементьева, А.Р. Еремина, В.В. Еремяна, Е.М. Ковешникова, Т.Н. Михеевой, Н.Л. Пешина, А.А. Сергеева, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной, А.А. Уварова и др.

Отмечая разработанность отдельных аспектов диссертационной проблематики, вместе с тем приходится констатировать, что в отечественной юридической литературе еще не получило завершенного оформления комплексное научно-теоретическое и практическое исследование функций местного самоуправления как конституционного института. В учебной литературе по муниципальному праву, ввиду недостаточной определенности основополагающих положений данной проблематики, система функций института местного самоуправления также рассматривается редко. Лишь небольшое число ученых обращается к данной проблеме, в частности В.И. Васильев, А.Р. Еремин, И.И. Овчинников.

**Целью диссертационного исследования** является выявление сущности и раскрытие содержания функций местного самоуправления как конституционного института.

Исходя из цели, перед диссертантом поставлены следующие **задачи**:

- дать концептуальную оценку роли института местного самоуправления в системе публичного властвования;
- выработать и сформулировать дефиницию местного самоуправления как конституционного института;
- определить и проанализировать стадии институционализации местного самоуправления;
- выработать и сформулировать определения функций местного самоуправления как конституционного института и функций органов местного самоуправления;
- обосновать и разработать систему функций института местного самоуправления, доказать взаимосвязь данных функций между собой и сформулировать их классификацию;
- выработать и сформулировать определения каждой функции института местного самоуправления и раскрыть их содержание;
- проанализировать проблемы реализации функций института местного самоуправления и сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию правовых норм, регулирующих отношения, связанные с реализацией этих функций.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации функций местного самоуправления.

**Предметом диссертационного исследования** является конституционно-правовые основы функционирования местного самоуправления как конституционного института, отраженные в действующем законодательстве, нормативных правовых актах органов местного самоуправления и практике их применения.

**Методологические, теоретические, нормативные и эмпирические основы диссертационного исследования.** Комплексный характер данного исследования обусловил необходимость использования различных методов познания, среди которых большое значение отводится общенаучному диалектическому методу (в аспекте взаимосвязи таких категорий, как «целое» и «часть»; «функция», «структура», «элемент»; «закон» и «обоснование»; «движение» и «развитие»), а также методам частных наук (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, социологический, метод статистических исследований).

Специфика темы исследования обусловила привлечение материала по общей философии, социологии и политологии, государственному и муниципальному управлению, теории и истории государства и права, а также конституционному и муниципальному праву.

Нормативная база диссертации включает в себя широкий комплекс нормативных правовых актов (федерального, регионального и муниципального уровней), касающихся вопросов функционирования местного самоуправления.

Эмпирическая база состоит из судебных решений, использовались также материалы социологических исследований, статистические данные, относящиеся к проблематике исследования.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что в нем выработано авторское комплексное и системное представление о функциях местного самоуправления как конституционного института. В рамках данного представления определена система функций местного самоуправления как конституционного института и раскрыто их содержание, а также определены пути повышения эффективности их реализации.

В работе обосновано и сформулировано определение местного самоуправления как конституционного института и определены основные стадии его институционализации; раскрыты сущностные характеристики института местного самоуправления и научной категории «функция», в результате чего выработано определение функций местного самоуправления

как конституционного института и функций органов местного самоуправления; определена система функций местного самоуправления и предложена их авторская классификация; раскрыто содержание каждой функции, выявлены проблемы их реализации, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

**Положения, выносимые на защиту.** В результате проведенного исследования в диссертации обосновываются следующие новые и обладающие элементами новизны выводы.

1. Сформулировано авторское определение местного самоуправления как конституционного института, под которым понимается система взаимодействий субъектов муниципальных отношений, складывающихся на нижнем уровне публичного властвования, осуществляемых посредством нормативного правового регулирования с помощью организационных, материальных, информационных и иных ресурсов, обеспечивающих стабильность и устойчивость данных взаимодействий.

2. Функции отражают взаимодействия элементов системы местного самоуправления между собой в рамках сложившейся структуры и взаимодействие системы с другими системами. В связи с этим, несмотря на то что функции имеют комплексный, синтезирующий характер, не следует отождествлять функции местного самоуправления как конституционного института и функции органов местного самоуправления.

3. Сформулированы авторские определения функций местного самоуправления как конституционного института и функций органов местного самоуправления.

*Функции местного самоуправления* (как конституционного института) – система взаимодействий субъектов муниципальных отношений, складывающихся на нижнем уровне публичного властвования, законодательно закрепленных, материально и организационно обеспеченных, вызывающих те или иные преобразования в жизнедеятельности муниципального образования и всего общества в целом с целью удовлетворения основных жизненных



потребностей населения муниципального образования и улучшения условий его проживания.

*Функции органов местного самоуправления* – система взаимодействий органов местного самоуправления с иными субъектами муниципальных отношений, складывающихся на нижнем уровне публичного властвования, законодательно закрепленных, материально и организационно обеспеченных, реализуемых в целях удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципального образования.

4. Обоснована система функций местного самоуправления как конституционного института и предложена их авторская классификация: основные целевые функции (функция демократизации, функция децентрализации, социально-экономическая функция) и вспомогательная (интегративная функция).

5. Местное самоуправление как конституционный институт осуществляет *функцию демократизации*, под которой следует понимать систему взаимодействий местного сообщества и органов публичной власти с целью укоренения демократических институтов и ценностей в сознании населения и в общественных отношениях посредством реализации права населения на непосредственное осуществление местного самоуправления с целью более качественного удовлетворения основных жизненных потребностей и улучшения условий проживания.

6. Представляется, что для обеспечения более эффективного взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления целесообразно закрепить в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующие положения, позволяющие населению муниципального образования участвовать в принятии решений, а также осуществлять контроль за ними:

– муниципальные образования *должны* определять в уставе перечень вопросов местного значения, которые принимаются посредством массового обсуждения и (или) выносятся на местный референдум;

– территориальное общественное самоуправление (органы ТОС) может наделяться отдельными полномочиями органов местного самоуправления;

– представители ТОС вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления с правом совещательного голоса;

– органы местного самоуправления и органы государственной власти обязаны содействовать становлению и развитию территориального общественного самоуправления;

– п. 3 ст. 34 Федерального закона № 131 изложить в следующей редакции: «Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, *подотчетность, подконтрольность* органов местного самоуправления перед населением *должны* определяться уставом муниципального образования»;

– основания отзыва выборных лиц местного самоуправления должны отражать возможности взаимодействия населения с данными выборными лицами, поэтому главным критерием оснований отзыва должно являться неисполнение полномочий по обеспечению потребностей, интересов населения муниципального образования;

– в Федеральном законе № 131 должен быть закреплён институт наказов. Наказы даются кандидатам в депутаты и депутатам, кандидатам на должность главы муниципального образования, главе муниципального образования (вне зависимости от способа избрания). Наказы, соответствующие требованиям целесообразности и общественной значимости, обязательны для данных адресатов.

7. Функция *децентрализации* понимается как система взаимодействий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, характеризующаяся разграничением предметов ведения и (или) полномочий при условии организационной, финансово-экономической и функциональной

самостоятельности и взаимодействия с целью повышения уровня демократии в муниципальном образовании и эффективности управления.

Принципами, лежащими в основе отношений децентрализации, являются:

- функциональная самостоятельность местного самоуправления;
- организационная самостоятельность местного самоуправления;
- финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления;
- функциональное взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- организационное взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- финансово-экономическое взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти.

8. В рамках продолжающегося спора о необходимости введения понятия «совместное ведение органов государственной власти и органов местного самоуправления» высказана позиция о целесообразности законодательного закрепления данной категории и предложено ее авторское определение.

Совместное ведение органов государственной власти и органов местного самоуправления – это сферы общественных отношений, в которых органы государственной власти и органы местного самоуправления наделены разграничивающимися между собой полномочиями на основе субсидиарности, соответствия материально-финансовому обеспечению и учета сущностных особенностей уровней публичной власти и не отнесенные к исключительной компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

9. Под *социально-экономической функцией* местного самоуправления как конституционного института следует понимать систему взаимодействий участников экономических отношений по осуществлению муниципальной хозяйственной деятельности в целях удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципального образования и улучшения условий

его проживания посредством комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования возможно благодаря объединению всех субъектов экономических отношений разных сфер и форм собственности включая население, что позволит реализовать общественные интересы за счет участников экономических отношений.

10. Поскольку отдельные взаимодействия не могут в полном объеме осуществлять целенаправленное воздействие на общественные отношения, складывающиеся на нижнем уровне публичного властвования, необходимо система таких взаимодействий.

Интегративная функция местного самоуправления как конституционного института – система взаимодействий, направленных на сплочение, обеспечение взаимозависимости и взаимответственности субъектов муниципальных отношений посредством нормативного правового регулирования и формирования общих целей, реализация которых позволит обеспечить устойчивость и стабильность функционирования института в целом, а также реализацию его предназначения.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяется существенным дополнением правовой теории местного самоуправления в части обоснования системы функций местного самоуправления как конституционного института, установления их взаимосвязей и взаимообусловленностей, определения функций и раскрытия их содержания, а также выявления подходов для наиболее эффективной их реализации. Практическая значимость работы определяется тем, что в диссертации выявлены проблемы реализации функций института местного самоуправления, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства. Положения и выводы диссертации могут быть использованы законодателем и правоприменителем с целью более компетентного, научно обоснованного подхода к решению тактических и стратегических задач.

Материал исследования также может быть применен при разработке и чтении курсов «Конституционное право РФ», «Муниципальное право РФ», «Организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления в РФ», «Государственное и муниципальное управление», а также для повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут способствовать дальнейшему накоплению теоретических и практических знаний о роли местного самоуправления в системе публичного властвования.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова. По итогам исследования опубликовано 15 научных статей (в том числе 6 статей в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией).

Основные положения, теоретические подходы и выводы диссертационного исследования были представлены в докладах и сообщениях на II Всероссийской научно-практической конференции «Право и государство, общество и личность: история, теория, практика» (г. Коломна, Московская область, 2007 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы реформирования местного самоуправления» (г. Архангельск, 2008 г.), международной научной конференции «Россия и россияне: особенности цивилизации» (Архангельск, 2009 г.), международной научной конференции «Представительство как конституционная ценность: возрождение, развитие, современное состояние» (Санкт-Петербург, 2011 г.), международной научной конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран» (Саратов, 2011 г.), международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» – Кутафинские чтения (Москва, 2011 г.), научной конференции «Развитие Северо-Арктического региона: проблемы и решения» (Архангельск, 2012 г.),

международной межвузовской научно-практической конференции «Проблемы права в современной России» (Санкт-Петербург, 2012 г.), международной научной конференции «Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире» (Москва, 2012 г.), международной научной конференции «История российской правовой системы и правовой культуры» (Архангельск, 2012 г.).

Материалы и результаты исследования нашли практическое применение в чтении курсов «Конституционное право РФ», «Проблемы конституционного права РФ», «Муниципальное право РФ», «Организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления в РФ».

**Структура исследования** отвечает поставленным целям и задачам и позволила в полном объеме раскрыть исследуемую проблематику. Структура включает в себя введение, две главы, разделенные на два и четыре параграфа соответственно, заключение и библиографический список, состоящий из 351 источника.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, дается представление о степени разработанности проблемы, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, его методологическая и эмпирическая база, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, излагаются выводы и предложения диссертанта, выносимые на защиту. Кроме того, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

**В первой главе «Функциональная характеристика местного самоуправления как конституционного института»** исследуется сущность института местного самоуправления, его роль в системе публичного властвования, определяются методологические основы категории «функция», предлагается определение функций местного самоуправления как

конституционного института и функций органов местного самоуправления, а также классификация функций местного самоуправления как конституционного института. Содержание главы создает необходимый теоретический фундамент работы и состоит из двух параграфов.

**В параграфе 1.1. «Местное самоуправление: сущность и функциональное назначение»** исследуется сущность и функциональное назначение института местного самоуправления в системе публичного властвования.

Местное самоуправление как конституционный институт выполняет функции, определяемые его *сущностью*, которая заключается в самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов, связанных с удовлетворением основных жизненных потребностей населения. Пониманию сущности способствует анализ причин возникновения института местного самоуправления. Так, в специальных исследованиях убедительно показано, что община является ярким примером самоуправления в догосударственный период. При данной форме самоорганизации субъект власти совпадает с объектом, в связи с чем необходимость самостоятельного под свою ответственность принятия решений должна быть *осознана* и *реализована* в конкретных действиях.

Эффективное решение вопросов местного значения зависит, в том числе, от количества вовлеченного в данный процесс населения. Таким образом, основная функция местного самоуправления как конституционного института связана с реализацией права населения на самоуправление, так как низовая самоуправленческая структура в наибольшей степени способна отражать интересы данного населения. Это объективно обуславливает наличие у института местного самоуправления *функции демократизации*. Эффективность реализации этой функции зависит, во-первых, от инициативности самого населения, его самостоятельности решать вопросы местного значения. Во-вторых, от экономической самодостаточности муниципального образования. В связи с тем, что местное самоуправление является наиболее благоприятной

сферой для повышения активности и инициативы граждан, можно рассчитывать на развитие предпринимательства, появление новых производств на территории муниципального образования. Заинтересованность и активность населения в решении вопросов местного значения обуславливается также и экономической независимостью самих граждан посредством признания личности субъектом отношений собственности, осознания каждым членом местного сообщества своей причастности к муниципальной собственности. Поэтому достижение экономической свободы и независимости граждан является гарантией и очевидной предпосылкой муниципальной демократии. Кроме того, условием эффективного функционирования института местного самоуправления является наличие соответствующих материальных ресурсов, а материальное оформление института является одним из этапов институционализации. Таким образом, *социально-экономическая функция* и *функция демократизации* взаимообусловлены.

Местное самоуправление включено в институциональную структуру государственности, что находит отражение в конституционных нормах. По справедливому заключению Н.С. Бондаря «конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения»<sup>1</sup>. Таким образом, децентрализация является предпосылкой и объективной необходимостью для развития муниципальной демократии.

Наличие в государстве процессов децентрализации объясняется необходимостью дифференциации институтов, что создает необходимые условия для полного удовлетворения потребностей населения за счет более специализированной предметной области отношений, специализации принципов регулирования этих отношений, более точной регламентации прав и

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., Норма, 2008. С. 32.



обязанностей, учитывающей специфику институтов. Поэтому дифференциация институтов является одним из важнейших признаков эволюционного развития общества, поскольку в рамках сложившихся институтов не всегда удастся качественно удовлетворять какие-либо потребности населения. Рассматривая институт местного самоуправления в контексте процессов децентрализации публичной власти, можно говорить о наличии *функции децентрализации*.

Децентрализация местного самоуправления позволяет не только расширять демократическую основу муниципальной власти, но и способствует развитию экономических процессов, происходящих на территории муниципального образования, предоставляя населению возможность проявлять свою инициативу и самостоятельность. Поэтому *функции децентрализации и демократизации* также находятся в причинно-следственной связи.

Предпринятая попытка осмысления указанных вопросов дает диссертанту возможность сделать выводы о наличии у института местного самоуправления три основных взаимообусловленных функции: функции демократизации, функции децентрализации и социально-экономической функции.

Общественные институты способны выполнять свое предназначение посредством деятельности субъектов за счет упорядочивания, регулирования общественных отношений через определение и закрепление норм и статусов, а также формирование ценностных установок всех субъектов данных отношений. Кроме того, важнейшим элементом институционализации является материально-финансовое и организационное оформление института. Таким образом, процесс институционализации условно состоит из следующих стадий: 1) формирование общих идей, целей, мотиваций в связи с необходимостью удовлетворения каких-либо потребностей; 2) определение, закрепление и усвоение норм, регулирующих соответствующие общественные отношения; 3) организационное и материальное оформление института.

Ценность местного самоуправления как конституционного института заключается не в арифметической сумме разрозненных между собой

взаимодействий субъектов муниципальных отношений, а в *интеграции* взаимодействий данных субъектов, основанной на согласовании их интересов. Основным признаком и условием функционирования института местного самоуправления является *устойчивость и стабильность* социальных взаимодействий, обусловленных конкретными целями, что обеспечивается с помощью процессов *сплочения, взаимозависимости и взаимответственности* субъектов, происходящих под воздействием институциональных норм и правил. Обеспечение взаимответственности возможно благодаря упорядочиванию системы взаимодействий посредством усвоения ценностей местного самоуправления и формирования *общих* интересов и целей, благодаря чему формируется ощущение сопричастности каждого члена данного сообщества к институту в целом. Этот механизм представляет собой реализацию *интегративной функции*. В связи с тем, что целью реализации интегративной функции является поддержание целостности системы местного самоуправления, обеспечение ее устойчивости и стабильности функционирования и развития, то реализацию данной функции можно рассматривать и как совокупный результат действий иных его функций (демократизации, децентрализации, социально-экономической функции). Вместе с тем это не лишает интегративную функцию системообразующего характера, что позволяет выделять ее в качестве самостоятельной в системе функций института местного самоуправления.

**В параграфе 1.2. «Понятие и классификация функции местного самоуправления»** проводится методологический анализ научной категории «функция», на основе которого сформулированы авторские определения функций местного самоуправления как конституционного института и функций органов местного самоуправления, которые в целом отличаются от традиционно принятых определений.

В работе исследуется категория «функция» с философских позиций, так как философские понятия имеют неоспоримые преимущества перед частно-научными, поскольку играют, главным образом, методологическую роль.

Данный анализ позволил выделить основные аспекты содержания категории «функция»:

1. Функции того или иного института всегда отражают его *сущность*, качественной характеристикой которой является *назначение* института в обществе. Применительно к местному самоуправлению – это объединение населения для реализации права самостоятельно, под свою ответственность принимать решения, связанные с удовлетворением основных жизненных потребностей и повышением уровня жизни за счет комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

2. Сущность функции как научной категории заключается в том, что она всегда отражает *взаимосвязи* и *взаимодействия* одного явления с другим. Институт не сможет реализовать своего назначения, не находясь во взаимосвязи с другими институтами. Свое назначение институт местного самоуправления реализует посредством различных взаимодействий составляющих его элементов, в которых проявляется его социальная сущность (взаимодействие представительной и непосредственной форм демократии с целью установления тесной связи органов местного самоуправления с населением муниципального образования; взаимодействие органов местного самоуправления, населения и всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, с целью более качественного решения вопросов местного значения; взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти, взаимодействие органов государственной власти и местного сообщества для обеспечения более эффективного управления и т.д.).

3. Функции объективны по происхождению, но субъективны по формулировке, классификации и реализации.

4. Функции устойчивы, но и изменчивы при развитии системы и переходе системы на иную ступень развития.

5. Как направления деятельности функции никогда не отождествляются с самой деятельностью; функции лишь детерминируют деятельность субъектов.

Значение функций заключается не столько в описании действий субъекта, сколько в выявлении и отражении *взаимозависимостей* между элементами системы.

6. Под функцией любого института нужно понимать только *позитивное*, прогрессивное юридическое воздействие, негативные же воздействия и их результаты необходимо рассматривать как *дисфункции*.

7. Функции отражают взаимодействия элементов системы местного самоуправления между собой в рамках сложившейся структуры и взаимодействие системы с другими системами. В связи с этим, несмотря на то что функции имеют комплексный, синтезирующий характер, не следует отождествлять функции местного самоуправления как конституционного института и функции органов местного самоуправления. Поэтому функции института местного самоуправления определяют содержание и виды функций отдельных его структурных элементов (например, органов), а те, в свою очередь, определяют компетенцию органов местного самоуправления, которая должна наиболее полно отвечать социальному назначению и публично-властной природе института местного самоуправления.

В параграфе проанализировано соотношение таких понятий, как «функция», «компетенция», «цель», «задача», «деятельность», поскольку эти понятия часто, подменяя друг друга, встречаются в нормативных правовых актах, в научной и учебной литературе.

Кроме того, в параграфе проведен критический анализ представленных в правовой литературе классификаций функций местного самоуправления. Как правило, не разграничиваются функции местного самоуправления как конституционного института и функции органов местного самоуправления, либо выбирается лишь один классификационный критерий (например, классификация состоит лишь из функций управления), либо классификации формулируются на основе разнородных критериев, при этом сами критерии не указываются и т.д.

## **Глава 2. Содержание и реализация функций местного самоуправления.**

**В параграфе 2.1. «Функция демократизации»** представлено определение данной функции и проанализированы проблемы ее реализации, а также сформулированы некоторые предложения по совершенствованию норм законодательства. В параграфе представлена классификация форм осуществления населением местного самоуправления в зависимости от цели взаимодействий местного сообщества и органов местного самоуправления (формы, позволяющие населению воздействовать на состав органов местной власти, на процесс обсуждения и принятия решений по вопросам местного значения, а также решение этих вопросов и контроль за их проведением в жизнь).

Проведен анализ *особенностей* реализации тех или иных форм непосредственной демократии в аспекте взаимодействия населения и органов местного самоуправления (в частности, возможности проведения различных мероприятий и значение их итогового решения, влияющих на эффективность данных взаимодействий и т.д.). Такой анализ позволяет сделать вывод, что в настоящее время отсутствует эффективный механизм взаимодействия населения и органов местного самоуправления. В качестве основной причины можно назвать отсутствие у населения и органов местной власти общих целей, направленных на повышение качества жизни всего населения муниципального образования. Это проявляется, в частности, в отношении органов местного самоуправления к решениям тех или иных форм осуществления местного самоуправления, носящих рекомендательный характер. Другой причиной является несовершенство норм законодательства, благодаря чему многие институты непосредственной демократии превращаются в явную декларацию (отзыв выборных лиц местного самоуправления, усложненная процедура инициирования и проведения местного референдума, отсутствие форм учета мнения населения и форм контроля населения за органами местной власти и т.п.).

Особое внимание уделено проблеме контроля населения за органами местного самоуправления как одной из основных форм взаимодействия непосредственной и представительной форм демократии. Обязанность органов местного самоуправления работать открыто и гласно, обеспечивая возможность получения населением муниципального образования, общественными объединениями полных и достоверных сведений о результатах решения вопросов местного значения, отражает лишь первоначальную стадию контроля – наблюдение. Благодаря некоторым формам демократии (правотворческая инициатива, обращения, демонстрации, митинги и т.п.) у населения имеется возможность указывать на нарушения. Но если говорить о таком важном аспекте контрольной деятельности, как предотвращение нарушений, то анализ законодательства позволяет делать вывод, что таких форм практически не закреплено.

**В параграфе 2.2. «Функция децентрализации»** дается определение данной функции, исследуется механизм ее реализации, а также формулируются некоторые предложения по совершенствованию норм законодательства.

С целью определения основных содержательных моментов понятия «децентрализация», рассмотрено соотношение понятий «децентрализация» и «деконцентрация», выделены субъекты отношений децентрализации.

В связи с тем, что категория «отношение» отражает как связь явлений, так и *раздельность* их существования, принципами отношений децентрализации являются: *самостоятельность* местного самоуправления (функциональная, организационная, финансово-экономическая) и *взаимодействие* местного самоуправления с государством, органов местного самоуправления и органов государственной власти (функциональное, организационное, финансово-экономическое). В работе представлена краткая характеристика реализации каждого принципа. Анализ взаимодействий местного самоуправления и государства позволил сделать вывод о нарушении баланса принципов самостоятельности и взаимодействия.

Подробно рассмотрен принцип функциональной самостоятельности и функционального взаимодействия, поскольку данный вопрос находится в рамках темы диссертационного исследования. Реализация принципа функциональной самостоятельности осуществляется посредством выделения вопросов местного значения, поскольку они являются четким критерием функционального разграничения муниципальной сферы деятельности от деятельности государственной и одним из важнейших элементов механизма децентрализации в целом. Представлен авторский анализ Федерального закона № 131 и ряда иных законов на предмет закрепления вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления, а также полномочий по их реализации, по результатам которого сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной части.

Анализ вопросов местного значения, закрепленных в ст.ст. 14–16 Федерального закона № 131, позволил выделить следующие проблемы: 1) вопросы местного значения сформулированы нечетко, между ними отсутствует согласование; 2) отсутствует четкое разделение вопросов местного значения и вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения; 3) не проведена градация понятий «вопросы местного значения», «полномочия» и «компетенция»; 4) отсутствует стройная концепция разграничения вопросов местного значения и полномочий по их решению, закрепленных ст. 17 Федерального закона № 131, а также иными федеральными законами; 5) многие вопросы местного значения пересекаются с вопросами государственного ведения; 6) дублирование вопросов местного значения практически для всех муниципальных образований (особенно в рамках двухуровневой системы), однако не все муниципальные образования способны их реализовывать.

В связи с тем, что положение о необходимости выделения в качестве самостоятельного объекта управленческой деятельности вопросов местного значения является дискуссионным в научной литературе, проводится критический анализ точек зрения ученых о выделении подобных вопросов в отдельную категорию.

Поскольку принцип функционального взаимодействия предполагает разграничение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, особое внимание уделено анализу проблем пересечения вопросов местного значения и вопросов государственного ведения, а также полномочий по их осуществлению. Анализ этой проблемы позволил обосновать необходимость введения в научный оборот и в законодательство термина «совместное ведение органов государственной власти и органов местного самоуправления», несмотря на то, что федеральный законодатель отверг наличие совместного ведения, а ряд ученых критически оценивают данную идею. Вместе с тем разграничение полномочий в рамках совместного ведения между уровнями власти имеет очень важное практическое значение, так как четкое разграничение позволит избежать дублирования в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления и повысит эффективность их деятельности, и, в конечном счете, позволит разграничить ответственность государства и местного самоуправления за решение того либо иного вопроса.

**В параграфе 2.3. «Социально-экономическая функция»** сформулировано авторское определение социально-экономической функции местного самоуправления как конституционного института, раскрыто содержание данной функции и выявлены проблемы ее реализации, а также представлены некоторые предложения по совершенствованию механизма ее реализации.

Реализация социально-экономической функции местного самоуправления осуществляется посредством взаимодействий всех субъектов экономических отношений разных отраслей и форм собственности, включая население муниципального образования. Данные взаимодействия нацелены на эффективное решение вопросов местного значения посредством комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Поэтому критерием эффективности хозяйственной деятельности должны являться хозяйственно-экономический и социальный аспекты, что позволит



удовлетворять общественные интересы за счет поддержки частных инициатив. В параграфе проанализированы проблемы осуществления хозяйственной деятельности муниципального образования, связанные с нарушением баланса участия в данной деятельности муниципальных и частных предприятий, недостаточной поддержкой малого и среднего предпринимательства (особенно, в сфере сельского хозяйства), вовлечением населения в хозяйственную деятельность муниципального образования и т.д.

При рассмотрении проблем формирования местного бюджета, проводится компаративный анализ структурных частей местных бюджетов настоящего времени и периода НЭПа. В связи с чем делается вывод, что самостоятельность муниципальных образований должна характеризоваться не только *правом* органов местного самоуправления определять по своему усмотрению направления расходования средств местных бюджетов, но и *обязанностью* своими решениями влиять на уровень доходов местных бюджетов.

**Параграф 2.4. «Интегративная функция»** посвящен исследованию универсальной и вспомогательной функции. Реформирование любых институтов (в том числе местного самоуправления) может привести к утрате стабильности их функционирования. Данное обстоятельство требует необходимости проведения интегративных процессов, позволяющих объединять всех субъектов муниципальных отношений посредством формирования общих интересов и целей, что обеспечит устойчивость и эффективность развития и функционирования местного самоуправления. Институт местного самоуправления может выступать в качестве интегрирующего фактора, который способен задействовать и активизировать глубинные механизмы саморегулирования общества.

В параграфе рассматриваются содержательные аспекты понятия интеграция, на основании которых сформулировано определение интегративной функции института местного самоуправления. Основная причина выделения такой функции заключается в том, что *отдельные*

взаимодействия не могут осуществлять целенаправленное воздействие на общественные отношения, складывающиеся на нижнем уровне публичного властвования с целью сохранения, развития и эффективного функционирования местного самоуправления в целом. В параграфе рассмотрено понятие «взаимодействие», поскольку основным элементом механизма реализации любой функции является совокупность взаимодействий. Также представлена классификация взаимодействий, происходящих на уровне местного самоуправления (по субъектам, формам, сферам деятельности).

Анализ проблем теории и практики механизма взаимодействий местного самоуправления и государства (органов государственной власти и органов местного самоуправления), органов местного самоуправления и населения муниципального образования, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов показал, что одной из важных проблем формирующейся системы местного самоуправления является отсутствие эффективного взаимодействия субъектов муниципальных отношений, что приводит к конфликту интересов (государственных и муниципальных, публичных и частных) и затрудняет реализацию интегративной функции института, тем самым снижает эффективность функционирования местного самоуправления в целом. Данная проблема является следствием: а) *дефектности норм*, регулирующих механизм взаимодействий субъектов муниципальных отношений, одним из элементов которого является разграничение предметов ведения и полномочий; б) *несовершенной системы сотрудничества*, выражающейся в нарушении *баланса взаимных усилий*; в) *отсутствия осознания наличия общих интересов и целей*. Конфликты играют дезинтегрирующую роль и являются причинами дисфункций, среди которых можно выделить: огосударствление местного самоуправления, персонализацию власти и т.п.

Анализ взаимодействий органов государственной власти и органов местного самоуправления не позволяет говорить о наличии *единства* целей и интересов, так как при их взаимодействии наблюдается смещение баланса

муниципальных и государственных интересов на уровне местного самоуправления в пользу интересов государственных, что, безусловно, является нарушением норм Конституции РФ и принципов Европейской Хартии местного самоуправления. Примером служит практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; практика безвозмездной передачи находящегося в федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации имущества в муниципальную собственность и обратно, при которой не учитывается мнение органов местного самоуправления; закрепление в федеральных законах полномочий органов местного самоуправления, которые не «укладываются» в вопросы местного значения и т.п. При анализе таких ситуаций представляется возможным сделать вывод, что нарушается не только баланс интересов, но и баланс взаимных усилий, поскольку механизм взаимодействия предполагает совместную, согласованную, взаимообусловленную деятельность, основанную на балансе взаимных усилий. Необходимость достижения баланса интересов было закреплено в Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», в котором подчеркивалось, что для «эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования»<sup>2</sup>.

Таким образом, существующая модель взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления характеризуется существенными перекосами либо в сторону огосударствления местного самоуправления либо полной «оторванности» нижнего уровня властвования от государства. При взаимодействии субъектов муниципальных отношений также часто возникают конфликты не только государственных и муниципальных

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

интересов, но и интересов публичных и частных. Подобные выводы иллюстрируются соответствующими примерами.

Проблема осознания общего интереса особенно остро проявляется при взаимодействии непосредственных и представительных форм местного самоуправления и является следствием отсутствия устоявшихся демократических традиций. Нормы законодательства являются объективным отражением существующих в обществе проблем. Однако, исходя из формальной определенности норм законодательства, *общность целей и интересов* должна быть свойственна данным субъектам. Вместе с тем анализ взаимодействия органов местного самоуправления и населения муниципального образования показывает, что эффективность его снижается в виду того, что часто возникают ситуации, при которых отмечается изменение мотивации деятельности органов местного самоуправления в правотворческой и правоприменительной практике, то есть публичные интересы отходят на второй план, а на первый вступают те или иные интересы отдельных органов и структурных подразделений, должностных лиц.

Поэтому формирование общих установок, ориентированных на общечеловеческие ценности, должно быть основополагающим направлением при проведении реформы местного самоуправления. Усвоение ценностей местного самоуправления и формирование общих установок, которые могут превратиться в личные убеждения, становиться внутренними мотивами поведения, происходит под воздействием общественного мнения и многих других объективных и субъективных факторов. К числу таких факторов можно отнести: 1) *совершенствование правовых норм*, позволяющих усилить гарантии местного самоуправления, обеспечивающих интересы населения. Важными инструментами в решении этой задачи должны быть четко разработанные правовые механизмы реального учета мнения населения и его непосредственного участия при принятии решений по вопросам местного значения и не позволяющие исказить подлинную волю граждан, контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления, их

подотчетность и ответственность перед населением. 2) *Поддержка инициатив населения* со стороны государственных и муниципальных органов (организационная, материально-финансовая, информационно-просветительская и т.п.). 3) *Положительная социальная практика*, так называемый «демонстрационный эффект», когда в результате инициатив населения происходят положительные сдвиги, влияющие на общественные отношения, а оставшиеся «за бортом» интеграции испытывают значительные трудности.

Таким образом, необходим комплекс действий, прежде всего органов местного самоуправления, показывающих направления активности в реализации возможностей, предоставляемых институтом местного самоуправления. Для достижения *эффективно* построенного взаимодействия субъектов муниципальных отношений необходимо сочетание следующих условий: а) наличие общих интересов или баланса интересов; б) наличие баланса взаимных усилий взаимодействующих субъектов; в) четкое разграничение предметов ведения и полномочий; г) наличие на муниципальном уровне четко сформулированных идеологических установок; д) наличие отражающих общность (баланс) интересов и баланс взаимных усилий норм законодательства.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы и практические рекомендации по совершенствованию законодательства.

### III. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

**1. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций результатов научных исследований по кандидатским и докторским диссертациям:**

1. Гулина В.В. Роль местного самоуправления в развитии основ демократии // Вестник Поморского университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». – 2009. – № 5. – С. 107–111. (0,3 п.л.).

2. Гулина В.В. Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9 – С. 10–13. (0,4 п.л.).

3. Гулина В.В. Структура доходов местных бюджетов НЭПа и современности: уроки истории // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 11. – С. 12–14. (0,3 п.л.).

4. Гулина В.В. Наказы как форма взаимодействия избирателей и выборных лиц местного самоуправления. // Ученые записки юридического факультета. Вып. 21 (31) / под ред. А.А. Ливеровского. – Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского гос. ун.-та экономики и финансов. – 2011. – С. 78–83. (0,4 п.л.).

5. Гулина В.В. Реализация институтом местного самоуправления экономической функции: постановка проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 6–10. (0,5 п.л.).

6. Гулина В.В. Местное самоуправление как политико-правовой институт: проблемы функционирования // Российская юстиция. – 2013. – № 9. С. 5–8. (0,5 п.л.).

## **2. Научные статьи, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:**

7. Гулина В.В. Функция как научная категория // Право и государство, общество и личность: история, теория, практика : сб. статей участников II Всероссийской науч.-практ. конф. 20–21 апреля 2007 г. / под ред. В.А. Рыбакова. – Коломна : Коломенский гос. пед. институт, 2007. – С. 45–50. (0,2 п.л.).

8. Гулина В.В. О природе муниципальной власти // Проблемы реформирования местного самоуправления: материалы всероссийской науч.-практ. конф. / отв. ред. А.Ф. Малый. – Архангельск : Арханг. гос. техн. ун.-т, 2008. – С. 15–22. (0,4 п.л.).

9. Гулина В.В. Классификация функций местного самоуправления // Право и общество: сб. науч. тр. / отв. ред. А.Ф. Малый. – Архангельск, 2009. – С. 47–64. (1 п.л.).

10. Гулина В.В. Историческая функция местного самоуправления // Россия и россияне: особенности цивилизации: материалы межд. науч. конф., посвящ. 80-летию АЛТИ-АГТУ / отв. ред. В.А. Колосов, А.Г. Деменев, М.И. Козлов. – Архангельск : Арханг. гос. техн. ун.-т, 2009. – С. 151–152. (0,2 п.л.).

11. Гулина В.В. Понятие функции местного самоуправления // Право и общество: сб. науч. трудов / отв. ред. С.В. Гессе. – Архангельск : Северный (Арктический) федеральный ун.-т им. М.В. Ломоносова, 2010. – С. 33–47. (0,9 п.л.).

12. Гулина В.В. К вопросу о понятии политико-правового института // Право и общество: сб. науч. трудов / отв. ред. А.Ф. Малый. – Архангельск : Северный (Арктический) федеральный ун.-т им. М.В. Ломоносова, 2011. – С. 24–28. (0,2 п.л.).

13. Гулина В.В. Проблемы взаимодействия территориального общественного самоуправления с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран : материалы междун. науч.-практ. конф. (Саратов, 1–2 июля 2011 г.) – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2012. – С. 50–55. (0,3 п.л.).

14. Гулина В.В. Децентрализация – функция местного самоуправления как политико-правового института: проблемы реализации // Проблемы права в современной России : сб. статей междун. межвуз. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 23 апреля 2012 г.) / под ред. В.Н. Снеткова и А.С. Вешкельского. – СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2012. – С. 49–56. (0,4 п.л.).

15. Гулина В.В. Теория марксизма и современность // Политико-правовое обеспечение устойчивого развития российского Севера и стран Северной Европы: история и современность: материалы межвуз. заоч. науч.-практ. конф. (Петрозаводск, 14 июня 2012 г.) / отв. ред. М. А. Мордвинцев. – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2012. – С. 23–31. (0,5 п.л.).